

Abril 2005

Historia del Catastro Territorial en Latinoamérica: los países del Conosur

Diego Alfonso Erba
Lincoln Institute of Land Policy

El presente artículo describe parte de la historia de la legislación de tierras y de la evolución del sistema de publicidad inmobiliaria de los países situados el extremo austral de América del Sur, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. El contenido forma parte del libro *El Catastro Territorial en América Latina y el Caribe* que está siendo escrito con el aporte de académicos, técnicos y administradores latinoamericanos involucrados directamente con la obra catastral y que cuenta con el patrocinio del *Lincoln Institute of Land Policy* (*www.lincolninst.edu*).

Argentina

La llegada de los españoles al territorio sudamericano trajo consigo el régimen de publicidad inmobiliaria inspirado en la legislación vigente en ese país, el cual fue materializado en las Leyes de Indias y Toro. Estas normas disponían sobre la adquisición del dominio y preveían la demarcación de las parcelas, antes de proceder a su atribución en forma de *peonías, solares, suertes* e *mercedes*, esta exigencia que no siempre fue respetada.

A partir de la Revolución del 25 de mayo de 1810, parte de la tierra que pertenecía a la Corona española pasó a ser pública, surgiendo así la necesidad de estructurar un sistema de publicidad inmobiliaria que permitiese administrar el territorio nacional. El proceso de estructuración institucional fue lento y solamente en 1824 fue creada la Comisión Topográfica de la Provincia de Buenos Aires con la función de sentar las bases para estructurar un sistema de información a partir del plano topográfico del territorio provincial. Dos años después, en 1826, un Decreto Patrio transforma a la citada Comisión en Departamento Topográfico, dándole a este mayores atribuciones. Esta nueva institución es considerada uno de los primeros catastros con efectos civiles del mundo, después del *Census Romano*, siendo inclusive anterior a los célebres catastros suizos de los cantones

de Vaud 1826 y de Ginebra de 1841 (1). Este organismo es considerado cuna del catastro argentino debido a que en él constaban los actos de mensura efectuados por Agrimensores, siendo compuesto por un registro gráfico y otro alfanumérico.

La Constitución Nacional de 1853 consolida la organización nacional sobre la estructura representativa, republicana y federal, preservando la soberanía de las provincias (es importante destacar que la potestad de administrar el territorio provincial nunca fue delegada al poder nacional). De esta forma, los Departamentos Topográficos fueron siendo organizados paulatinamente en todas las provincias y si bien cada una adoptó formas diferentes, se mantuvo el objetivo común de ubicar los títulos de propiedad y reconocer el territorio de su jurisdicción.

En la Provincia de Santa Fe, por ejemplo, el Departamento Topográfico fue creado por ley en diciembre de 1862 con la función de registrar los títulos de dominio. Contemporánea a su vecina, la Provincia de Córdoba crea en el mismo período su Departamento Topográfico, realizando asentamientos en el Registro de Títulos de Propiedad Particular a partir de 1969.

El resto de las provincias también trabajó en la estructuración de los organismos responsables por la generación y administración de los datos territoriales y antes de 1890 otras 14 provincias ya habían delineado sus Departamentos Topográficos los cuales, con el pasar del tiempo, se transformaron en Catastros Territoriales (2).

En setiembre de 1869 la Ley 340 aprueba el Código Civil Argentino el cual pasa a regir a partir del 1º de enero de 1871. En lo que se refiere a la cuestión de tierras, la norma estableció el sistema de título e modo para adquirir la propiedad inmueble, pero como no imponía un sistema de registro para dar publicidad a los actos, los catastros y los registros quedaron al margen del tráfico inmobiliario.

En ese contexto las provincias decidieron estructurar un organismo administrativo que publicitase los títulos a través de la inscripción, como única forma de tornarlo oponible a terceros y en 1879 la Provincia de Buenos Aires crea su Registro de la Propiedad. Este nuevo organismo, por ser particular y no tener sustentación legal de obligación de inscribir, poco aportó para el sistema de publicidad territorial.

Inspirado en la acción bonaerense, el Congreso Nacional sanciona en 1880 la Ley Nº 1144 que institucionaliza el Registro de la Propiedad de la Capital Federal el cual inició sus actividades con administración de particulares en 1882.

Los problemas ocasionados por la administración privada exigieron una reformulación del sistema de registro y en 1902 la Ley Nº 4087 transforma el registro de la Capital del país en un organismo público, acción esta que fue seguida por varias provincias.

Es importante destacar que todos estos registros eran ilegales, pues si bien el Código Civil exigía la inscripción de las hipotecas, no obligaba a registrar la adquisición de dominio.

Durante los primeros años del siglo XX hubo varias tentativas de reformar el Código con el objetivo de organizar formalmente los registros de la propiedad. Entre ellas pueden citarse los proyectos presentados por el Dr. Julián Barranquero en 1902, el cual se proponía la matrícula previa del inmueble en el Catastro Territorial, y el proyecto de la Ley Reformadora del Dr. José Galeano, que pretendía implantar un sistema Torrens, exigiendo la mensura previa a la primera inscripción (o cuando hubiese división del inmueble). Lamentablemente este último no prosperó debido a

(1) Castagnino, J. Boletín Especial Nº 11 de la Federación Argentina de Agrimensores, 1967.

(2) Odone, H. *El primer catastro parcelario integro del país*. Colegio de Agrimensores de Córdoba, Argentina, 1989.

la oposición del Colegio de Escribanos de la Capital Federal. En 1911 y 1915 hubo otras dos tentativas frustradas de reforma, pero en mayo de 1917 el Diputado Carlos Melo presenta una propuesta de reforma profunda del Código Civil, agregando el Libro V denominado Registro de la Propiedad. El texto exigía el plano de mensura (documento jurídico-técnico) para realizar la primera inscripción a partir de la cual era atribuido un folio especial para cada inmueble, y establecía que el mismo formase parte del título, reservándose una copia para el archivo en el Registro de la Propiedad (3).

Las divergencias existentes entre los legisladores llevaron al gobierno nacional en 1926 a designar una comisión para resolver la cuestión de falta de publicidad inmobiliaria registral del Código. Seis años después dicha comisión presenta un proyecto que establecía la realización de la mensura previa a la matriculación del inmueble, el cual recibió numerosas críticas y fue nuevamente modificado. Cuatro años mas tarde surge el Proyecto de la Comisión Reformadora del Código Civil, también conocido como Proyecto de la Comisión de 1936.

En este vaivén de proyectos fracasados, el sistema de publicidad inmobiliaria no evolucionó debido en parte a la coexistencia de dos corrientes doctrinarias, la primera que, inspirada en la Ley Hipotecaria Española, ignoraba la importancia fundamental del Catastro Territorial en la publicidad inmobiliaria y la segunda que, influenciada por los principios jurídicos del derecho germánico, trata de rescatar el reconocimiento de la necesaria participación del Agrimensor y del Catastro Territorial.

En 1952 se sanciona la Ley Nº 14.159 con el objetivo de regular el catastro de los territorios nacionales, creando inclusive la Dirección Nacional de Catastro, abriéndose así la posibilidad de que las provincias incorporen los parámetros de la norma en sus legislaciones, lo cual no ocurrió.

A partir de 1958 los rumbos de la publicidad inmobiliaria comenzaron a cambiar en Argentina con la creación de dos importantes instituciones:

- la Federación Argentina de Agrimensores – FADA (4), cuyos miembros lucharon fervorosamente para rescatar la figura del Agrimensor y reincorporarla al sistema de publicidad inmobiliaria mediante la atribución de autenticidad de sus actos de levantamiento y
- el Consejo Federal de Catastro (5) que, integrado por todos los organismos catastrales del país, fue creado con la finalidad de promover, coordinar y orientar la ejecución de las tareas relativas al Catastro Territorial de la República en sus aspectos físico, económico y jurídico, que tienen a su cargo el Estado Nacional, y los Estados Provinciales, como titulares en sus jurisdicciones del poder de policía inmobiliaria catastral.

Diez años pasaron antes de que otros dos hechos significativos surgiesen. En 1968 la Ley 17711 introduce la exigencia del perfeccionamiento de la transmisión de un Derecho Real mediante la inscripción del acto en el correspondiente registro inmobiliario, y la incorporación del Folio Real por parte de la Ley de Registro Nº 17801. El folio es una hoja en la que se anotan las sucesivas transferencias, hipotecas y otros gravámenes. En el sistema argentino la técnica de Folio Real adoptada no prueba la existencia real de la parcela y puede abrirse un Folio Real para una par-

(3) Bianco, Carlos. *Introducción al Catastro Territorial*. Universidad Nacional de Rosario, 1979.

(4) http://www.agrimensores.org.ar

(5) http://www.cfc.org.ar/

cela fantasma o presunta, inexistente en el terreno (6).

En 1973 fue colocado otro marco en la historia de la legislación de tierras de la Argentina a través de la sanción de la Ley Nacional de Catastro Nº 20440. Esta norma establecía procedimientos uniformes para todo el país y, no obstante haya sido redactada con el objetivo de dar apoyo material a la publicidad de los derechos reales sobre los inmuebles, su vigencia fue truncada por el Decreto-Ley Nº 22287 de 1980, el cual suspendió los artículos 5 al 57 permaneciendo así hasta el presente.

Existe aún un Proyecto de Ley de Catastro desarrollado y consensuado por las diferentes Direcciones de Catastro de las provincias argentinas en el CFC y que cuenta con el apoyo de la FADA, fue presentado por los Senadores José Luis Gioja y Eduardo y Brizuela del Moral y tiene estado parlamentario.

En el período comprendido desde el inicio de 1990 hasta mediados de 1993, 18 de las 23 provincias argentinas iniciaron proyectos de desarrollo catastral con financiamiento a través del préstamo BIRF3877-AR del Banco Mundial en el marco del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (PSFyDEPA), continuando luego a través del Programa de Desarrollo Provincial. Hasta julio de 1993, 14 proyectos habían sido aprobados y registraban diversos grados de avance, involucrando aproximadamente 4.300.000 parcelas y el monto total de 91.000.000 dólares (7).

En términos generales actualmente podría afirmarse que los catastros argentinos están paulatinamente trasformando su modelo tradicional jurídico-geométrico-económico hacia la multifinalidad. Esto se percibe en la reformulación de la estructura de las instituciones catastrales las cuales han ampliado sus funciones a través de la incorporación del área de cartografía básica y temática y de la implantación de sistemas de información polivalentes de base parcelaria.

Bolivia (8)

El primer proceso catastral de inmuebles en el país se realizó en 1940. En esa oportunidad fueron registradas todas la parcelas de la República, con excepción de aquellas que se ubicaban en los departamentos de Beni y Pando. Durante los 28 años siguientes esos datos fueron utilizados prácticamente sin ninguna actualización.

En 1968 la Agencia Americana para el Desarrollo Internacional financió un proyecto de actualización catastral en la ciudad de La Paz, el cual constituyó uno de los pilares fundamentales del sistema catastral actual. El proyecto tuvo como principal objetivo establecer un sistema de valuación en masa y definir una base de apoyo para registros de la propiedad. Los buenos resultados alcanzados mostraron a los administradores la necesidad de efectuar trabajos similares en el resto de los centros urbanos del país y en julio del mismo año se crea la Dirección Nacional de Catastro Urbano - DNCU, como órgano dependiente del Ministerio de Hacienda (9).

Durante casi una década (de 1968 a 1977) fueron realizadas actualizaciones en 12 ciudades importantes de Bolivia. El tra-

(6) Haar, V. *Principales características del Catastro Argentino hasta fines de la década de 1980*. Cap. del libro *El catastro en Argentina en los últimos 50 años y una visión del catastro en Brasil*, FIG/Grant Foundation, 2005 (*no prelo*).

(7) Álvarez de López, M. *Principales características del Catastro Argentino desde 1990 hasta el presente*. El catastro en Argentina en los últimos 50 años y una visión del catastro en Brasil, FIG/Grant Foundation, 2005. (*no prelo*)

(8) Este histórico fue revisado y ampliado por René Salomón Vargas, ex Director del INRA.

(9) Decreto Supremo D.S. 08418.

bajo fue desarrollado a través de los Escritorios Subdistritales ubicados en los centros urbanos menores. Se esperaba que esa estructura administrativa fuese suficientemente sólida como para apoyar el proyecto y consecuentemente dar continuidad operativa al mismo.

En 1969 se crea el Registro Nacional de la Propiedad Inmueble Urbana sobre la responsabilidad de la Dirección Nacional de Catastro (10) – DNC y un año después la ley de bases atribuye al recién creado Ministerio de Urbanismo y Vivienda atribución de incorporar a su estructura a la Dirección y la función de organizar el catastro urbano en todo el país. En estos cambios administrativos los datos que componían el catastro económico quedaron registrados en el Ministerio de Hacienda el cual continuó teniendo la competencia de la recaudación de los impuestos hasta 1977, año en que se unifica el impuesto a la propiedad urbana, pasando este a dominio exclusivo de los municipios.

La idea de crear catastros descentralizados, con Oficinas Distritales en las capitales de los departamentos, sumados a los procedimientos rígidos y burocráticos impuestos derivaron en dualidad de informaciones y, consecuentemente, poca confiabilidad. Para salir de esta situación, el día 10 de enero de 1985 se promulga la Ley Orgánica de Municipios, la cual otorga a los mismos el derecho exclusivo de administrar el catastro urbano y recaudar el impuesto predial.

Un año después, el día 20 de mayo de 1986, la Ley 843 de Reforma Tributaria devuelve al DNCU (que en ese momento dependía del Ministerio de Asuntos Urbanos) las atribuciones de dictar políticas y normas en materia de catastro urbano, revocando todas las reglamentaciones en vigor hasta su sanción. Esta ley permitió concretar un ordenamiento institucional y conceptual del catastro, especificando directrices de administración de los mismos por parte de las Alcaldías Municipales y atribuyendo el rol normativo y fiscalizador al citado Ministerio.

La Ley 834-86 atribuyó a la DNCU la responsabilidad de actualizar los valores de los inmuebles, sustituyendo a los registrados hasta entonces (11). Aún en el año 1986, mas precisamente el día 28 de noviembre, el D.S. 21.453 reglamenta la citada ley y fija un plazo de tres años para que la Dirección Nacional realice esas valuaciones.

Paralelamente, en el período de 1986 a 1988, dentro del marco de actividades definidas en el proyecto de Naciones Unidas PNUD-HABITAT BOL-84-001 fue elaborada una propuesta de Sistema Catastral Urbano que comprendía una serie de subsistemas de información gráfica y analítica.

En 1991, tomando como base las atribuciones otorgadas por el Art. 33 de la Ley Orgánica del Ministerio de Urbanismo y Vivienda (en ese momento denominado Ministerio de Asuntos Urbanos) y las disposiciones de la Ley de Reforma Tributaria (Art. 62), la DNCU elabora un reglamento con el objetivo principal de establecer los mecanismos de actualización y estructuración del sistema de catastro urbano de manera que sea posible determinar la base de recaudación del impuesto predial urbano.

Este Reglamento se crea a través de la promulgación del D.S. 22.902-91 y se aprueba por el Consejo Nacional de Economía y Planeamiento mediante la resolución 078-91 de 26 de julio de 1991. El reglamento constituye el primer resultado formativo concreto obtenido en el Proyecto de Sistematización y Modernización del Catastro Urbano que formaba parte del Programa de Crédito Regional para Desarrollo Urbano y Saneamiento financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

(10) Decreto Supremo D.S. 08693.

(11) Art. 62.

En 1993 se promulga la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, mediante la cual se extingue el Ministerio de Vivienda y Asuntos Urbanos, creándose la Secretaria nacional de Asuntos Urbanos mediante el D.S. 23.066-91, organismo dependiente de la Dirección nacional de Catastro.

De forma concomitante a los cambios ocurridos en el catastro urbano boliviano, el catastro rural también sufrió alteraciones. La Ley 3464 de 2 de agosto de 1953, denominada Ley de Reforma Agraria, constituye un marco en la legislación de tierras del país al trazar el camino para la aplicación de políticas de redistribución de tierras, de reducción del latifundio y de optimización de la ocupación del espacio rural en el territorio nacional. Para administrar estos deseos se crean el Consejo Nacional de Reforma Agraria y programas de colonización y asentamiento. Paralelamente surge el Instituto Nacional de Colonización (12) –INC– con la responsabilidad de promover los procesos de colonización dirigidos por el Estado. Esta institución desarrolla el trabajo de colonización de parcelas rurales en diferentes lugares del país, por ejemplo en la zona norte del Departamento de La Paz y en los departamentos del Beni y Santa Cruz, y realiza dotaciones de terrenos urbanos destinados a la creación de ciudades o poblaciones intermedias, las cuales fueron consolidadas a partir de mapas catastrales y de un sistema de catastro los cuales, lamentablemente, no fueron actualizados.

En 1992 un Decreto Supremo ordena la intervención del INC a efectos de parar los actos de corrupción y mal manejo de estas instituciones.

Siendo que los objetivos no fueron alcanzados, 40 años después de la sanción de la Ley de Reforma Agraria fue necesario buscar el apoyo financiero y técnico de instituciones extranjeras para dejar de lado las arbitrariedades cometidas y los problemas surgidos durante la implementación de los programas. De esa manera, el día 26 de junio de 1995 la Asociación Internacional de Fomento y la República de Bolivia firman el Convenio de Crédito de Desarrollo AIF 2742-BO/Banco Mundial, con el objetivo principal de desarrollar y ejecutar el Proyecto Nacional de Administración de Tierras – PNAT – el cual debería ser aplicado en diferentes departamentos del país.

Aún en 1995 se promulga el D.S. 24.134 mediante el cual se reestructura el Ministerio de Desarrollo Humano, atribuyéndole poderes sobre la Secretaría Nacional de Participación Popular. Ese mismo año la Resolución Ministerial 129/95 coloca a la Dirección Nacional de Catastro bajo la Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría Nacional de Participación Popular y el día 12 de junio del año siguiente se firma el Convenio Crédito NDF 157 entre el Fondo Nórdico de Desarrollo y la República de Bolivia para extender el proyecto las zonas contiguas a las determinadas por el PNAT de 1995.

Dos años después, en 1977, la nueva Ley de Organización del Poder Ejecutivo no cita a la Dirección Nacional de Catastro, quedando nuevamente sin definición institucional. Solamente el 15 de julio de 1998 se promulga el D.S. 25.100 que instituye el Sistema Nacional de Catastro –SNC– bajo el concepto de integridad y unidad técnica de la función catastral urbana y rural, creándose el Instituto Nacional de Catastro –INC– como entidad pública descentralizada, dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planeamiento. Así, las instituciones que pasan a formar parte del SNC son el mencionado INC, el Instituto Nacional de Reforma Agraria –INRA–, los Gobiernos Municipales y los Registros Públicos.

En julio de 1999 se promulga el D.S. 25.471 el cual transfiere todas las competencias atribuidas al Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Muni-

(12) Decreto Ley No. 07226 de 28 de junio de 1965 y Decreto Ley No. 07442 de 22 de diciembre de 1965.

cipal en materia de Autovaluación, a favor del Instituto Nacional de Catastro (13).

Resta mencionar que pese al tiempo transcurrido, aún se encuentra vigente el Decreto Ley Nº 3819 de 27 de agosto de 1954 que norma sobre la Reforma Urbana y que el catastro boliviano esta sujeto a la mencionada ley 843 de 1986, puesto que la ley del Poder Ejecutivo Nº 2493 de marzo del 2003 y decretos supremos posteriores, han disuelto en forma literal el Instituto Nacional de Catastro, dejando ello un vacío legal y técnico en lo que corresponde al catastro urbano.

Brasil

Desde su origen todas las tierras que actualmente corresponden al Brasil fueron públicas, pertenecientes a la nación portuguesa por derecho de conquista, pasando luego al Imperio y después a la República, pero siempre sobre el dominio del Estado (14).

Antes del descubrimiento de América ya vigoraba en el reino peninsular una ley promulgada el 26 de junio de 1375 por Don Fernando I, según la cual los propietarios de inmuebles rurales eran obligados a trabajar sus tierras bajo pena de perderlas para otras personas que realmente quisiesen transformarlas en productivas.

Después del descubrimiento del "nuevo continente" el gobierno portugués intentó colonizar las tierras brasileñas dando concesiones de áreas enormes a nobles portugueses que habían prestado servicios a la patria y a todos aquellos que tuviesen intenciones de poblar el territorio. La propiedad transferida era denominada *Sesmaria* y el título respectivo de concesión era denominado *Carta de Sesmaria*. De esta manera, las Sesmarias constituyeron el tronco a partir del cual se ramificó la propiedad inmueble en Brasil.

Esta filosofía de incentivar la producción primaria heredada de Portugal continuó viva hasta que la promulgación de la Resolución Nº 76 de 17 de julio de 1822 suspendió la concesión de *Sesmarias* hasta la convocación de la Asamblea General Constituyente. A partir de ese momento se instauró un régimen de ocupación extralegal en el que prevalecía la posesión o la ocupación, generándose inseguridad en la tenencia de la tierra. Dos años después, en 1824, se promulga la Constitución Política del Imperio la cual garantiza el derecho de propiedad privada, imponiendo que esta cumpla con su función social (15).

Con el tiempo, las dimensiones continentales del territorio y la creciente complejidad de la estructura parcelaria del país llevaron a los administradores a crear una institución que trate específicamente las cuestiones de tierras. Fue a través de la Ley Nº 601 de 1850, considerada piedra fundamental para la construcción de un sistema compacto de organización administrativa del territorio del Imperio que se crea la Repartición General de Tierras Públicas (16). Esta ley fue reglamentada por el Decreto Nº 1318 de 1854 el cual, con el objetivo de promover la colonización, estableció pautas para la medición, división y descripción de las tierras públicas, así como para la fiscalización de su distribución y venta. Este Decreto es una prueba contundente de la importancia que los legisladores de esa época daban a la necesidad de medir y ubicar con precisión todas las parcelas públicas y privadas, tareas que debían ser realizadas por profesionales debidamente habilitados.

(13) Art. 14.

(14) MEIRELLES, Hely L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Malheiros Editores Ltda., 1994. 702p. 19a. Ed.

(15) Art. 179 (§ XXII).

(16) Ministerio Extraordinario para Asuntos Territoriales. *Compilación de la Legislación de Asuntos Agrarios y de Registros Públicos*. 1983.

Algunas décadas después, el Decreto 451-B de mayo de 1890 establecie el Registro y Transmisión de Inmuebles por el Sistema Torrens. Según el Art. 7, para inscribir una parcela era necesario efectuar un requerimiento que contuviese los títulos de propiedad y un memorial descriptivo en el que constasen los nombres de los ocupantes y de los linderos, además del plano elaborado de acuerdo con los términos su Art. 22. Este artículo también dispone sobre la valuación de la parcela, constituyendo una de las normas más claras y precisas de la historia brasileña orientadas a la constitución de un sistema de publicidad inmobiliaria eficiente en el cual el Catastro tendría su merecida relevancia.

En 1891, un año después de la publicación del Decreto 451-B, fue promulgada la Constitución de la República de los Estados Unidos del Brasil. La Carta Magna disponía sobre las tierras públicas Federales y de los Estados, garantizando la inviolabilidad de los derechos a la propiedad.

Con la entrada del Siglo XX pocos cambios se produjeron en relación a las cuestiones de tierras en Brasil y solamente a mediados de 1960 es dado otro gran paso hacia la estructuración de un sistema más eficiente de publicidad inmobiliaria. El día 30 de noviembre de 1964 el presidente de la República sanciona la Ley Nº 4504 denominada *Estatuto da Terra*, el cual regula los derechos y obligaciones concernientes a los bienes inmuebles rurales para fines de ejecución de reforma agraria y promoción de la política agrícola del país (Art. 1) y garantiza a todos la oportunidad de acceder a la propiedad de la tierra, siempre que esta cumpla con su función social (Art.2).

La Sección III del Estatuto de la Tierra dispone sobre Zonas y Catastros, atribuyendo al Instituto Brasileño de Reforma Agraria –IBRA– la responsabilidad de promover los levantamientos para la estructuración del catastro de inmuebles rurales del país. Dada la importancia de la citada Sección III en marzo del año siguiente fue redactado el Decreto Nº 55.891 para su reglamentación. De acuerdo con su Art. 46, el IBRA debía mantener centros distribuidos para coordinación de las actividades de registro y tributación, recibiendo los datos catastrales correspondientes a cada parcela a partir de la declaración efectuada por el tenedor mediante el llenado de un formulario (Art. 47). De esta forma, el Catastro Rural contemplaría todas las tierras particulares, las públicas y las que se encontrasen en posesión.

En 1970, año del 149º aniversario de la Independencia y 82º de la República, se dicta el Decreto-Ley Nº 1110 por medio del cual se crea el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria –INCRA–, extinguiéndose en el mismo acto el IBRA, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario –INDA– y el Grupo Ejecutivo de la Reforma Agraria –GERA–.

El INCRA nace como entidad autárquica vinculada al Ministerio de Agricultura y a partir de su creación se torna necesaria la reestructuración del catastro rural brasileño. Así, en 1972 el presidente sanciona la Ley Nº 5868 que crea el Sistema Nacional de Catastro Rural - SNCR, el cual es compuesto por el Catastro de Inmuebles Rurales, el de Propietarios y Tenedores, el Catastro de Arrendatarios y Medieros y el Catastro de Tierras Públicas Federales, Estatales y Municipales. El sistema nuevamente se constituye como declarativo y probablemente la desconfianza que ya se tenía con relación a la veracidad de los datos presentados por el propietario o poseedor en sus declaraciones, hizo que el Certificado de Catastro Rural elaborado por el INCRA no constituya prueba de la propiedad o de derechos relativos a la parcela.

Durante los 20 años siguientes no hubo grandes cambios en el área catastral. Al final de dos décadas los hechos más significativos fueron la creación del Catastro de Tierras Públicas y el inicio de la obligación de presentar planos topográficos para aquellas parcelas que tuvieran mas de 1000 ha.

Recientemente, al inicio del presente siglo, la sanción de la Ley Nº 10.261 de agos-

to de 2001 y su reglamentación dada por el Decreto Nº 4449 de 2002, dieron inicio a una nueva etapa en la historia del catastro brasileño, produciendo probablemente el mayor avance de todos los tiempos hacia la consolidación de un sistema de publicidad inmobiliaria completo y confiable, por lo menos en lo que se refiere al catastro rural.

Los catastros urbanos permanecen sobre la potestad de los municipios, lo cual acaba generando 5561 realidades diferentes en el país, siendo común encontrar municipios con sistemas informatizados, basados en cartografía digital y de Sistemas de Información Geográfica, colindando con otros que ni siquiera poseen mapeo.

Chile

El proceso de ocupación del territorio que actualmente corresponde a Chile inició con la atribución de *Mercedes de tierras* por parte del Rey de España. Estas unidades eran administradas por los gobernadores que representaban al monarca.

Con la independencia del país el Estado asume la función de crear los organismos de la administración pública y conformar el marco legal que permita, entre otras funciones, delimitar y ordenar el territorio. La primera institución a tratar la cuestión de tierras en Chile fue el Ministerio de Educación, Cultura y Colonización, el cual tuvo como principal objetivo fomentar la posesión y legalizar los dominios de los particulares.

A mediados del siglo XX se crea el Ministerio de Tierras y Colonización el cual acabó fusionándose en la década del 20 con el Ministerio de la Propiedad Austral (17).

A partir de la regularización de las ocupaciones y del asentamiento de habitantes a lo largo del territorio, el Estado pasó a preocuparse con la administración de los bienes inmuebles que le pertenecían y en 1977 crea el Ministerio de Bienes Nacionales (18) – MBN, con la función de estructurar y conservar el catastro de los bienes inmuebles de propiedad pública y de todas las entidades del Estado.

El citado Decreto-Ley autoriza al Estado a destinar, conceder afectar o arrendar los bienes que le pertenecen, especificando que estos actos podrían ser concretados cuando los bienes fueran destinados a entidades de la administración pública, del Poder Judicial o de los servicios dependientes del Congreso Nacional.

Desde la creación del Ministerio de Bienes Nacionales se realizaron algunos esfuerzos para estructurar el catastro, entre ellos el Plan Piloto que en 1984 contempló las zonas de Arica (I Región) y Chiloé (X Región). En el año 1984 comienza el estudio de la tenencia de la tierra en Aysén (XI Región) con el objetivo de conocer cuáles eran las propiedades fiscales y dónde se localizaban. Posteriormente, en 1986, se realiza la actualización de la base catastral que tenía el Ministerio de los bienes raíces fiscales de la Región de Antofagasta (19).

Durante estos procesos la falta de eficiencia de la legislación derivó en deficiencias en la constitución del dominio de minifundios rurales y pequeñas parcelas urbanas y generó problemas de índole socioeconómica y de crecimiento pues impedía que gran parte de las parcelas sean incorporadas al proceso de producción por la falta de titulación. Para driblar este problema, en 1979 la Junta de Gobierno dicta el Decreto-Ley Nº 2.695 con el objetivo de

(17) BARAHONA, M. *Catastro al día*. Publicación del Ministerio de Bienes Nacionales, 2000.

(18) Decreto-Ley No. 1939.

(19) Lily Alvarez Correa. *Los intentos actuales de Catastro en Chile. El Caso del Ministerio de Bienes Nacionales*. Revista GeoNotas, Departamento de Geografia - Universidad de Estadual de Maringá, Volume 4 Número 4 Out/Nov/Dez 2000 ISSN 1415-0646.

regularizar la pequeña propiedad y en 1981 se aprueba el Reglamento Orgánico del Ministerio de Bienes Nacionales (20) el cual crea la División de Catastro Nacional de los Bienes del Estado. De acuerdo con el Art. 22º, la División asume la responsabilidad de proponer las normas relacionadas a la formación, conservación y actualización del catastro nacional de los bienes inmuebles del Estado.

Años mas tarde, en 1995, uno de los capítulos mas importantes de la historia de esta División de Catastro comenzó a ser escrito cuando la administración decidió iniciar el proceso de reorganización del catastro de bienes inmuebles públicos e implementó el Plan de Trabajo Catastral –PTC–, poniendo en marcha 37 proyectos ejecutados conjuntamente entre la citada División y las Secretarias Regionales Ministeriales –SEREMI–. Fue un proceso de descentralización de los trabajos. Los proyectos se ejecutaron con fondos propios del MBN y con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional –FNDR–. La segunda etapa del Plan focó la propiedad pública no inscrita en el Conservador de Bienes Raíces, concentrándose los esfuerzos entre las regiones III de Atacama y X de Los Lagos.

Otro organismo que participa del sistema de publicidad inmobiliaria en Chile es el Servicio de Internos - SII. La institución tuvo su origen en la Administración de los Impuestos sobre el Alcohol creada el 18 de enero de 1902 por la Ley Nº 1.515, la cual se transformó en Dirección General de Impuestos en 1912 y finalmente en Dirección General de Impuestos Internos en 1916. La misma ley que modificó su nombre estableció la contribución de haberes que grababa a la propiedad inmueble.

En 1969 un decreto con fuerza de ley establece el Rol Único Tributario –RUT–, el cual pasó a constituir el sistema de identificación único para todos los contribuyentes del país. Su elaboración, mantenimiento y permanente actualización aún son responsabilidad de la Dirección Nacional del SII.

En 1972 se organiza la Dirección General de Impuestos Internos y se le da una determinada estructura con su primer reglamento orgánico. A nivel superior se crean las Inspecciones Generales de Renta, Bienes Raíces, Alcoholes, Especies Valoradas y Asesoría Jurídica, especializadas en la aplicación de las diferentes leyes tributarias vigentes. Con los años, diversos decretos van estableciendo nuevas unidades técnicas, departamentos y oficinas y la institución paulatinamente reforma su estructura y acorta su nombre a Servicio de Impuestos Internos (21).

El SII mantiene el catastro de los bienes particulares pero, como su nombre lo indica, los datos registrados tienen fines tributarios, encontrándose entre ellos el avalúo fiscal, la información general de la propiedad (como dirección del predio, nombre y Rut de la persona registrada como propietaria en los archivos del SII), destino del inmueble y su condición de afecto o exento al pago de contribuciones (Impuesto Territorial), los cuales son disponibles mediante el Certificado de Avalúo Fiscal que puede ser obtenido directamente en Internet.

Además de estos dos grandes organismos responsables por los catastros de inmuebles públicos y privados debe ser mencionado también el Centro de Información de Recursos Naturales –CIREN–, institución que también se encuentra involucrada en el proceso de publicidad inmobiliaria. Su historia se remonta al proyecto Aerofotogramétrico –PAF– creado en 1960 junto a la OEA después de un terremoto que afectó gran parte del territorio chileno y cuyo epi-

(20) D.S. 386 del 16 de julio de 1981.

(21) Disponible en: *http://www.sii.cl/sobre_el_sii/acerca/historia.htm#HISTORIA* en 10 de marzo de 2005.

centro estuvo en la ciudad de Valdivia. El propósito de este proyecto fue suministrar una cobertura cartográfica sobre la base de fotografías aéreas, la que serviría de plataforma para los diversos estudios de recursos naturales y para apoyar la reconstrucción de la información parcelaria del país. La importancia que adquirió este proyecto validó la necesidad de crear una institución destinada a cautelar e incrementar el patrimonio generado por el PAF y así nació el IREN, en 1964.

El país presentaba un marcado impulso hacia el desarrollo productivo sin embargo, ya a mediados de la década de los 80, la Corporación de Fomento de la Producción –CORFO– constató que muchas decisiones de inversión, tanto en el sector público como privado, no se concretaban debido a que los interesados no tenían suficiente información ni la calidad necesaria como para evaluar sus proyectos. En realidad estos antecedentes sí existían, pero dispersos en múltiples instituciones, algunas de las cuales no tenían ni la vocación ni la misión de atender directamente al público. En definitiva, muchos proyectos abortaban sin siquiera iniciarse ante la sola perspectiva que tenía el inversionista de recorrer una infinidad de oficinas públicas, sin encontrar respuestas oportunas y confiables. De esta forma CORFO decidió transformar al IREN en el CIREN para servir de puente entre los inversionistas y las diferentes fuentes de información. La creación de esta institución permitió alcanzar los objetivos citados y emprender una nueva empresa, además de fomentar la generación de nuevos proyectos. En su corta historia el CIREN también ha facilitado las mediciones de impacto ambiental, ha planteado formas de mejorar el ordenamiento territorial y ha promovido la explotación racional de los recursos (22).

(22) Disponible en http://www.ciren.cl/html/que_ es_ciren.html en 10 de marzo de 2005.

Paraguay (23)

Antes de la conquista, la mayoría de los aborígenes que habitaban la región geográfica actualmente ocupada por Paraguay eran seminómades y no tenían un vínculo fuerte de posesión de la tierra.

Durante el proceso de colonización, las tierras pertenecieron a la corona española y las primeras parcelas privadas surgieron de las concesiones que el Rey otorgaba a los colonos (generalmente ex-colonizadores que lanzaron raíces en el territorio) o de legitimaciones de posesiones que surgieron de la ocupación pacífica que no lesionaban a terceros.

Los primeros títulos que se emitieron correspondieron a parcelas de la actual área urbana de Asunción y de áreas destinadas a chacras, próximas a la ciudad.

Esta situación se mantuvo a lo largo de la época colonial, período en el cual la Corona Española era propietaria por la fuerza de toda la tierra, existiendo pocos propietarios particulares.

Según evidencias de la segunda mitad del siglo XVI la propiedad privada era documentada a través de un título expedido por el Escribano Real y el inmueble debía ser demarcado por medio de marcos colocados por un Agrimensor Oficial y representado. Se puede afirmar que estos documentos constituyeron el primer catastro territorial del país en el que se registraron las características físicas y jurídicas de los inmuebles.

Con la declaración de independencia de Paraguay en 1811, el Estado da continuidad al proceso de distribución de tierras, ampliando las zonas urbanas y el cinturón productivo de chacras.

Gaspar Rodríguez de Francia, que gobernó entre 1814 y 1840, estableció un proyecto de remodelación urbana de Asunción que contemplaba la rectificación y

(23) El presente texto fue escrito en co-autoría con el Ing. Agrimensor Roberto Cáceres.

ensanche de calles y la introducción de modificaciones en la división parcelaria, hecho este que derivó en la alteración de títulos y concesiones.

Don Carlos Antonio López, primer Presidente de Paraguay, llevó adelante un gobierno desarrollista y emprendedor y, entre otras obras, reorganizó e Registro Público de Inmuebles e impulsó la regularización jurídica de la posesión.

Durante la guerra de la Triple Alianza (1865-1870) y la posterior ocupación del territorio por brasileños y argentinos, prácticamente todos los documentos que se encontraban en el Registro de Inmuebles fueron perdidos, siendo necesario iniciar mas tarde un nuevo proceso de inscripción. La reconstrucción del Registro de Inmuebles se dio en el medio de una crisis económica profunda del país y tomo como base documentos que los particulares poseían y declaraciones de los ciudadanos que invocaban el derecho de propiedad. Si bien durante este procesos se cometieron numerosas arbitrariedades, el nuevo registro le permitió al Estado paraguayo dimensionar la cantidad de tierras que le pertenecían.

Conciente del capital que poseía, el gobierno decidió poner a venta parte de sus tierras con el objetivo recaudar fondos que permitiese erguir la economía. Grandes áreas fueron ofrecidas a capitales extranjeros (Europa, Estados Unidos, Brasil y Argentina), procediéndose al mapeo de las mismas para efectivizar los negocios. Sin discutir detalladamente con que precisiones fueron realizados los levantamientos es importante destacar que los planos generados en esa época conforman el primer catastro rural de las Regiones Oriental y del Chaco Paraguayo.

Las empresas que adquirieron tierras llegaron a Paraguay con el objetivo principal de explotar los recursos naturales, sin preocuparse con el medio ambiente o con el desarrollo sostenible. El uso indiscriminado de los latifundios hizo caer la producción, obligando a los propietarios a dividir las parcelas en áreas menores, proceso este que comenzó a ser reglamentado solamente en la última década del Siglo XIX.

En el día 12 de agosto de 1888 se crea el Departamento Nacional de Ingenieros, al cual se le atribuyen las siguientes funciones:

- intervenir en lo relativo a límites y demarcaciones de tierras públicas y privadas,
- determinar la clase y forma de los marcos que se utilizarían para demarcar las propiedades rurales,
- conformar los registros gráficos y alfanumérico con los datos provenientes de las mediciones,
- proceder a la conformación del Catastro y del Mapa Geográfico de la República y
- conferir el título de Agrimensor Público.

Años después, mas específicamente el día 12 de julio de 1910, se reglamenta el ejercicio de la profesión de Agrimensor mediante una norma que también establece los métodos operativos, tolerancias y procedimientos para realizar actos de levantamiento.

De la misma forma que el gobierno nacional ser preocupaba con la administración de los datos territoriales a nivel de país, los municipios también comenzaron a organizar sus registros creando sus unidades de Catastro. En el mismo año 1910 la capital Asunción inicia su ordenamiento inmobiliario mediante la división administrativa por Parroquias. En cada una de las unidades fueron realizados censos de parcelas y de personas con el objetivo de estructurar una base de datos útil para proyectos urbanísticos, cobro de impuestos y organización de los servicios.

Después de la guerra con Bolivia en 1937 y con el ocaso de los latifundios que dejaron de ser rentables a partir de la aparición de las leyes sociales y ambientales, el Estado comienza a desarrollar proyectos

de colonización y a ampliar las fronteras agrícolas, incorporando criterios de reforma agraria. Esos proyectos no siempre fueron bien sucedidos. La distribución de tierras en lugares inhóspitos y distantes, sin apoyo de educación y salud, precipitaron el fracaso de las colonias estructuradas con población paraguaya. No obstante, las colonias formadas por inmigrantes extranjeros que llegaron poco después de la Primera Guerra Mundial, evolucionaron significativamente.

El día 22 de enero de 1943, el Decreto-Ley 16.670 ordena la estructuración del Catastro Descriptivo y Parcelario y la nueva valuación de los bienes inmuebles de la República, atribuyendo esa función a la Dirección del Impuesto Inmobiliario – DII.

Poco más de tres años después, a inicios de julio de 1946, la Ley Nº 14.263 atribuye al Servicio Geográfico Militar la función de elaborar la Carta Topográfica de Paraguay.

Después de la Segunda Guerra Mundial nuevas corrientes inmigratorias ocurrieron (principalmente colonos brasileños y canadienses) lo cual trajo aparejada la entrada de capitales extranjeros. En este caso la división de la tierra fue bien proyectada y ejecutada y los planos de esas colonias sirvieron para reestructurar el catastro parcelario rural. Los trabajos se realizaron de acuerdo a los parámetros de la Ley Nº 662 de 1960, denominada *ley de subdivisión de grandes propiedades*.

En 1963, la Ley Nº 854 cría el Estatuto Agrario con el cual fue instaurado un régimen de adjudicaciones de lotes en las colonias oficiales y el año siguiente la Ley Nº 979 de 27 de agosto otorga al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones la función de registrar a los profesionales de Ingeniería Arquitectura y Agrimensura, discriminando las atribuciones de cada uno a través del Reglamento del Ejercicio Profesional.

Casi veinte años pasaron hasta que en 1983 el catastro de la Ciudad de Asunción es reestructurado. La Ley Nº 1053 cría la Dirección Municipal de Catastro estableciendo que las parcelas sin propietarios pasen al dominio público. Esta ley fue reglamentada por la norma municipal Nº 20240 que trata sobre los Procedimientos del Catastro Municipal de Asunción y establece el catastro como un registro público del estado de hecho de los inmuebles de su jurisdicción, con referencia a los títulos o a la posesión ejercida. El sistema catastral adoptado corresponde al modelo geométrico-parcelario por registro de actos de levantamiento.

En 1991, la Ley Nº 109 de reorganización del Ministerio de Hacienda transformó la antigua DII en el Servicio Nacional de Catastro –SNC–, instrumentando una nueva concepción de Catastro Multifinalitario. Según el Art. 30 de la citada Ley, Capítulo VIII, el SNC es la repartición técnica responsable por el registro de los bienes inmuebles del país, atribuyéndole las siguientes funciones:

- registrar las parcelas con su debida valuación,
- individualizar a los propietarios legales,
- suministrar a la Secretaria de Tributación la información para el impuesto inmobiliario y
- dar información técnica catastral para los demás organismos de la administración pública y otros entes autorizados.

La Resolución del Ministerio de Hacienda Nº 164 del 3 de marzo de 1992, establece la estructura técnica y operativa del SNC y la organización de la Unidad Técnica de Apoyo - UTAP - al Proyecto de Racionalización del Uso de la Tierra –PRUT–.

En septiembre del mismo año la Ley Nº 30 formaliza el convenio de préstamo para la financiación de PRUT, estableciendo mediante el Decreto Nº 14.956/92 las nuevas normas técnicas para la formación y mantenimiento del catastro y el método para la valuación inmobiliaria además de las competencias de la SNC y de la UTAP.

De acuerdo con el Art. 3º de este último decreto el Servicio Nacional de Catastro tiene las siguientes funciones:

- realizar el catastro geométrico parcelario con aplicaciones técnicas, económicas, fiscales y jurídicas,
- determinar la aplicación del valor catastral integrado por el valor del suelo y de las construcciones,
- generar un registro catastral de uso múltiplo que contenga el tracto de dominio y catastral de cada parcela y que sirva de base para la instrumentación del certificado catastral,
- atribuir la Nomenclatura Catastral a los inmuebles incorporados, adoptando un código de ubicación geográfica único e inalterable que sirva de identificador parcelario,
- estructurar una base de datos catastrales para la elaboración de diversas políticas económicas y sociales,
- transferir para la Dirección General de Recaudación informaciones necesarias para los fines tributarios y la administración del impuesto inmobiliario,
- mantener y conservar las informaciones catastrales,
- ofrecer cooperación técnica que le sea requerida por las autoridades competentes.

Con el nuevo sistema debidamente estructurado, el gobierno paraguayo lanzó en noviembre de 1995 el Programa de Fortalecimiento Municipal - PFM y la Carta Orgánica del Gobierno Departamental, esta última a través de la Ley Nº 426/95.

En marzo de 2000, el SNC elaboró una Carta de Procedimientos en la cual constan los flujogramas y la descripción de los procedimientos que deben ser seguidos para obtener certificados catastrales, valuaciones de inmuebles, anulación del certificado catastral, copia del plano, cambio de distrito, entre otras. En ese documento consta la estructura definitiva del SNC vigente.

Uruguay (24)

Desde la época colonial y a partir del primer reparto de tierras de Montevideo llevado adelante por Millán, Petrarca y el piloto Manuel Blanco en 1726, las Leyes de Indias procuraban generar los primeros documentos cartográficos y relaciones que serían la base de los futuros registros catastrales.

Los mapas base para el asentamiento urbano y para el reparto de solares y tierras por gracia real, fueron confeccionados por ingenieros militares y pilotos de mar, quienes realizaban las mensuras, levantaban "actas de mensura" con una relación de las operaciones realizadas, las que eran acompañadas de gráficos que constituyeron los primeros planos de mensura del territorio uruguayo.

El 17 de mayo de 1827 por decreto firmado en la Villa de Canelones, el gobierno Provisional ordena realizar un relevamiento de todos los solares ubicados dentro del recinto de cada población a los efectos de estudiar los títulos de propiedad otorgados y determinar los solares ocupados y libres que se distribuirían entre quienes quieran ocuparlos. Deberían llevar un libro en el que se registrarían todas las concesiones de solares expresando con claridad y exactitud las dimensiones del terreno y puntos que fijen su extensión y demarcación.

Poco mas de tres años después, el 13 de Diciembre de 1831, se crea la Comisión topográfica para arreglo y garantía de la propiedad territorial y cuya actividad se reglamentó por Decreto de 19 de Diciembre con los siguientes cometidos:

- reunir todos los datos para la formación de la carta topográfica de la República,

(24) El relato fue estructurado con base en los estudios del Agrimensor José L. Niederer y el texto redactado por el Agrim. Miguel Águila en el Capítulo *El Catastro Territorial y la Publicidad Inmobiliaria en la República Oriental del Uruguay* de la citada obra: *El Catastro Territorial en América Latina y el Caribe.*

- determinar las posiciones geográficas de los puntos notables del país,
- trazar en forma provisoria y en proyección adecuada para la formación de la carta, el extracto y comparación de los planos de mensura que acompañen los títulos de propiedad y demás documentos que merezcan rigurosa confianza,
- atender lo relativo a límites y demarcaciones de tierras,
- realizar los trabajos profesionales que acuerde el Gobierno,
- informar a los tribunales de justicia sobre las mensuras que se practiquen,
- examinar, patentar y dirigir a los Agrimensores facultados (que se denominan Agrimensores de número),
- reglamentar el servicio de la Agrimensura, fijar métodos y deslindar responsabilidades y
- fijar una meridiana en Montevideo, que sirva de norma para la corrección de los rumbos de la brújula.

Ya en 1877 eran fijadas las condiciones para el ejercicio de la profesión de Agrimensor pero solo 11 años mas tarde, en 1888 se crea la Facultad de Matemática quien pasa a expedir títulos de Agrimensor.

La Dirección General de Catastro es creada el 2 de octubre de 1895, siendo nombrado director el Agrim. Melitón González quien un año después eleva un Proyecto de Ley Catastral para la creación de un Catastro Parcelario con efectos jurídicos. De acuerdo con este proyecto, el plano de mensura y el título de propiedad debían inscribirse en el sistema siendo que las mensuras debían ser referidas a una red geodésica. Lamentablemente, en 1897, no habiéndose llevado a cabo la implementación la oficina acabó siendo suprimida.

Con la entrada del nuevo siglo José Batlle y Ordóñez decreta la realización de un inventario inmobiliario en Montevideo con propósitos fiscales.

El día 10 de abril de 1907 se crea la Oficina de Catastro y Avalúo del Ministerio de Hacienda. Después de varios cambios, esta oficina se transformó en la actual Dirección Nacional de Catastro, Unidad Ejecutora del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los años siguientes fueron de mucho progreso en las cuestiones vinculadas a la publicidad territorial. En 1912 se inicia el empadronamiento de los inmuebles rurales y en 1913 se crea el Servicio Geográfico Militar, fecha a partir de la cual el mismo queda como responsable por la Carta Nacional y restando a la Dirección de Catastro la responsabilidad de la cartografía parcelaria. En 1915 se crean las Oficinas Técnicas Departamentales (actualmente denominadas Oficinas Delegadas) y más diez años después, en 1926, comienza el empadronamiento de centros urbanos del interior, siendo terminada en 1939.

A inicios de la década del 30 (1933) se nombra director al Agrim. Facundo Machado, impulsor del desarrollo catastral en el Uruguay, quien creó una organización que fue modelo en América Latina y estuvo a la altura de las mejores del mundo. En ese mismo año se comete al Catastro el registro de los planos de mensura y la Oficina de Catastro y Avalúo se transforma en la Dirección General de Avalúos.

Estando ya implementado el proceso de levantamiento parcelario, en 1935 se inicia la elaboración de los planos catastrales rurales a escala 1:40.000 por yuxtaposición de los planos de mensura, los cuales a partir de 1944 debían estar necesariamente inscriptos para viabilizar las transmisiones de inmuebles rurales (la obligatoriedad del plano de mensura registrado para trasmisiones de inmuebles urbanos es solamente a partir de 1960).

El intercambio entre registro público y catastro comenzó a ser obligatorio por ley en 1946, año en que también se inician los empadronamientos de Propiedad Horizontal.

Entre 1968 y 1972 se confeccionan nuevas láminas de catastro rural, esta vez a

escala 1:20.000, tomándose como base los mosaicos índice del Servicio Geográfico Militar elaborados a partir de fotografías aéreas tomadas en 1966 para el estudio de suelos del Uruguay. Un año mas tarde, en 1969 se inicia la organización de los primeros archivos magnéticos de la información catastral haciendo uso de las facilidades de la Contaduría General de la Nación.

En la década del '70 se sancionan las leyes 13870 y 14261 que permitieron incorporar edificios construidos bajo el régimen de la propiedad común, al régimen de Propiedad Horizontal, con aprobación directa del Catastro y sin intervención municipal.

No obstante la ley 12804 de 1960 disponía que la actualización urbana masiva debería estar terminada en 1963 y a partir de entonces debería ser realizada cada tres años, solamente en 1972 se realiza una actualización masiva de información urbana (aún así, algunas localidades quedaron con los datos relevados a 1963).

En 1987 se inicia la informatización de la Dirección de Catastro y el diseño de las bases de datos catastrales y dos años después la microfilmación de las láminas parcelarias rurales.

La falta de recursos para actualización llevó a la administración a autorizar que la propia Dirección de Catastro maneje sus ingresos y en 1988 se le autoriza a realizar convenios orientados al mejoramiento de la información. Dos años después, en 1990 comienzan los trámites para obtener un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, que dio lugar a los trabajos de actualización catastral que se realizaron a partir de 1995. Durante ese período hubo trabajos piloto de actualización catastral en localidades de los departamentos de Durazno y Río Negro totalizando unas 26.000 parcelas.

En 1996 se presenta un Anteproyecto de Ley Catastral (25), se aprueba la reestructuración funcional y la definición orgánica de objetivos estratégicos y cometidos sustantivos, cambiando la denominación a Dirección Nacional de Catastro –DNC–. En ese año también se inicia la actualización catastral (incluyendo cartografía digital) de las principales ciudades del Interior, resultado del apoyo del BID al Plan de Desarrollo Municipal II (dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto –OPP–).

Entre 1996 y 1999 se traslada a formato digital la base de datos de todas las parcelas de Montevideo mediante convenio con la Intendencia Municipal de la ciudad, incorporándose aproximadamente 400.000 parcelas e instalando una terminal remota en dicha Intendencia.

Durante este último período, en 1998, la totalidad de las 1200 láminas parcelarias rurales es digitalizada por convenio con la Dirección Nacional de Minería y Geología. Ese material se ha incorporado al Proyecto PRENADER como base parcelaria para la creación de un Sistema de Información Geográfica Rural de alcance nacional (prácticamente único en el mundo). Paralelamente se finaliza la informatización total de las 20 Oficinas Delegadas del Interior conectadas con las Oficinas Centrales. En ese año también se termina la actualización catastral correspondiente al Plan BID de las 36 principales ciudades de 11 departamentos (que serían 43 en el año 2001), incluyendo el croquis de construcciones, la cartografía digital a nivel manzana y la cartografía digital a nivel población.

La Ley 17296 (26) de 2000 impone las Declaraciones Juradas de Caracterización Urbana –DJCU– para dar transparencia a las trasmisiones inmobiliarias y al procedimiento de *actualización por goteo*, estableciendo también que cualquier plano de mensura que se considere inadecuado a los

(25) Disponible en *www.catastro.gub.uy*. (Febrero de 2005).

(26) Disponible en *www.catastro.gub.uy*. (Febrero de 2005).

requerimientos técnicos podrá ser considerado nulo (Art. 180).

En 2001 se realiza la actualización catastral parcial de la Ciudad de la Costa (sólo valor territorial) y el año siguiente termina la actualización catastral de la localidad Ciudad de la Costa y se realiza la actualización de todas las localidades de la Costa de Oro (sólo valor territorial). Dos años después se desarrolla el sistema de trámite informatizado de las Declaraciones Juradas de Caracterización Urbana y se inicia parcialmente la actualización de la información gráfica rural obtenida en 1998, georreferenciada por colaboración con el ClearingHouse Nacional de Datos Geográficos (27), de la Dirección de Topografía del Ministerio de Transporte y obras Públicas.

Entre 2003 y 2004 se confeccionan fotoparcelarios (cartografía parcelaria digital sobre fotos aéreas digitalizadas) de las 80 principales localidades del Interior del País, obra que fue posible gracias al convenio realizado entre la Dirección de Catastro y la Administración de Usinas y Trasmisiones Eléctricas. El año pasado se inició la colocación de terminales remotas en tres Municipalidades del Interior del País y se desarrolla el sistema de Cédulas WEB. ■

(27) *www.clearinghouse.com.uy*